

# Passende waarborgen?

## Vragen ten behoeve van het overleg van Nationaal Archief, beroeps- en brancheverenigingen KVAN/BRAIN en Erfgoedinspectie sector Archieven met de Autoriteit Persoonsgegevens, 17 december 2018.

### *Inleiding*

Openbaarheid van (overheids)archieven in Nederland is een groot goed. Goed toegankelijke archieven zijn onmisbaar voor de transparantie van de overheid, de rechtszekerheid voor burgers, als bewijs en geheugen van de samenleving, en vormen een historische bron bij uitstek.

In de laatste decennia zijn Nederlandse archiefinstellingen, gestimuleerd en gesubsidieerd door opeenvolgende kabinetten en decentrale overheden<sup>1</sup>, veel laagdrempeliger en publieksvriendelijker geworden. In dat kader hebben zij veel geïnvesteerd in het digitaliseren, online presenteren en doorzoekbaar maken van hun collecties. Het online gebruik van archieven is sindsdien explosief toegenomen. Tegelijk is het fysieke gebruik van archieven sterk verminderd. Veel archiefinstellingen hebben aan deze ontwikkelingen verregaande consequenties verbonden: de openingstijden en het aantal plekken in studiezalen zijn drastisch beperkt. Alles is ingezet op digitale toegang, mede met het oog op de jongere generaties.

### *AVG en openbaarheid archieven*

Archivarissen zijn gewend om te gaan met privacybescherming en openbaarheid bij het beheren en aan het publiek aanbieden van archieven. Het is onderdeel van hun wettelijk kader en hun beroepscode. Toch worstelen archiefinstellingen sinds de komst van de AVG met de verhouding tussen de privacywetgeving enerzijds en de Archiefwet anderzijds. Dit veroorzaakt veel discussie en onzekerheid. Binnen het veld is nu al een diversiteit aan praktijken ontstaan, met als voorbeeld de casus 'gezinskaarten'<sup>2</sup>. Dat is ongewenst, ook met het oog op de archiefgebruikers.

De AVG onderkent het belang van archieven en archiefgebruik. Het begrip 'archivering in het algemeen belang' is geïntroduceerd en in artikel 5 genoemd als gerechtvaardigd doel voor (verdere) verwerking, inclusief bewaring, van persoonsgegevens. Ook wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden gelden als gerechtvaardigd doel voor verdere verwerking. In artikel 89 AVG wordt wel gesteld, dat er bij de verwerking met het oog op deze doelen 'passende waarborgen' moeten zijn gerealiseerd voor 'de rechten en vrijheden van de betrokkene'. Dit is een open norm: de maatregelen moeten passen bij aard, omvang, context en doel van de verwerking. Een deel van deze norm wordt ingevuld door de Archiefwet, het Archiefbesluit en de Archiefregeling. Zo vindt het beginsel van de dataminimalisatie in de Archiefwet zijn uitwerking in de verplichting, bewaartermijnen voor archieven vast te stellen in selectielijsten.

In het artikel worden ook de uitzonderingen genoemd op meerdere bepalingen van de AVG, die in nationale wetgeving vastgelegd kunnen worden bij verwerking van persoonsgegevens op deze gronden. Dit is in Nederland gebeurd in de Uitvoeringswet AVG, waarop aansluitend de Archiefwet 1995 in artikel 2a is aangepast.

---

<sup>1</sup> In het *Convenant archieven 2001* tussen rijk, provincies, gemeenten en waterschappen werden veelomvattende afspraken gemaakt om de toegang tot archieven voor een breder publiek te stimuleren. Digitalisering was daarbij een zeer belangrijk onderdeel. Dit beleid wordt tot op heden door alle overheidslagen voortgezet.

<sup>2</sup> Weliswaar is in november 2018 de Europese richtlijn van de European Archives Group *Guidance on data protection for archive services* vastgesteld en bestaat sinds 2007 het CBP-richtsnoer *Publicatie van persoonsgegevens op internet*. De interpretatie binnen het archiefwezen van beide richtlijnen verschilt echter.

### *De Archiefwet 1995*

De Archiefwet stelt regels voor het opmaken, beheren, selecteren, vernietigen, en tenslotte overbrengen naar een archiefbewaarplaats en het raadplegen van overheidsarchieven. Niet-overheidsarchieven, die in een archiefbewaarplaats zijn opgenomen, vallen ook onder de wet. De wettelijk voorgeschreven selectielijsten bepalen welke archiefbescheiden wanneer vernietigd moeten worden. Vernietiging is niet vrijblijvend, maar verplicht. Een klein gedeelte van de overheidsarchieven is van dusdanig belang voor het geheugen van de samenleving en/of als historische bron, dat ze daarvoor in de selectielijsten als 'permanent bewaren' zijn aangewezen. De Archiefwet bepaalt verder, dat deze permanent te bewaren archiefbescheiden na twintig jaar worden overgebracht naar een door de betrokken overheid aangewezen archiefbewaarplaats.

Na overbrenging zijn de archieven in principe openbaar en kosteloos raadpleegbaar voor iedereen, tenzij er bij de overbrenging door de archiefvormer 'beperkende bepalingen' zijn gesteld. Dit kan voor een bepaalde termijn, doorgaans niet langer dan 75 jaar, bij uitzondering nog te verlengen tot 100 jaar. De Archiefwet geeft een beperkt aantal redenen op grond waarvan dit kan: eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (dit betreft meestal de aanwezigheid van bijzondere persoonsgegevens), belang van de staat of zijn bondgenoten of 'onevenredige bevoor- of benadeling', denk daarbij aan bedrijfsgegevens en dergelijke. Wanneer een archief zonder beperkende bepalingen is overgebracht, kan het zijn dat later blijkt, dat beperkingen toch nodig zijn. In dat geval kan de 'zorgdrager', dat is de archiefwettelijke term voor de verantwoordelijke overheid, alsnog beperkende bepalingen stellen.

Een beperkt openbaar archief kan toch onder voorwaarden aan een verzoeker ter inzage worden gegeven, onder bepaalde voorwaarden zoals genoemd in artikel 24 van de Uitvoeringswet AVG<sup>3</sup>. In artikel 2a van de Archiefwet is bepaald, dat het verbod om bijzondere persoonsgegevens te verwerken, niet geldt voor een aantal typische archiefhandelingen, zoals overbrengen en vervangen en bewaren in een archiefbewaarplaats. Het verbod geldt wel voor raadpleging en gebruik van archieven met bijzondere persoonsgegevens.

### *Casus gezinskaarten*

Het gezinskaartensysteem werd, als opvolger van de bevolkingsregisters, die sinds 1850 in grote boekdelen werden bijgehouden, in de periode 1920-1939 door de gemeenten gebruikt voor de bevolkingsadministratie. In 1939 werd het gezinskaartensysteem opgevolgd door de persoonskaarten, en in 1994 door de digitale Gemeentelijke Basisadministratie, die in 2014 op zijn beurt weer werd vervangen door de huidige Basisregistratie Personen.

Het gezinskaartensysteem 1920-1939 bevatte per kaart de gegevens van de hoofdbewoner van het adres en ook van de gezinsleden, met geboortedatum, beroep en kerkelijke gezindte. Vanaf de jaren '70 zijn de gezinskaarten overgebracht naar gemeentelijke archiefbewaarplaatsen, vaak zonder beperkingen op de openbaarheid. Vanaf de jaren '80 werden de kaarten door veel archiefinstellingen eerst op microfilm gezet, later gedigitaliseerd en online gezet. De gezinskaarten vormen een geliefde en veelgebruikte bron door gebruikers wereldwijd, vooral voor familie- en ander historisch onderzoek.

In het kader van de invoering van de AVG is over de gezinskaarten een controverse ontstaan in het archiefwezen. Die heeft te maken met het feit, dat 'kerkelijke gezindte' een bijzonder persoonsgegeven is en de op de kaarten voorkomende kinderen van een gezin, gezien de datering van het gezinskaartensysteem, nog in leven kunnen zijn. Een deel van de archiefinstellingen heeft om deze redenen de gezinskaarten inmiddels offline gehaald, sommige instellingen bieden de kaarten zelfs ook niet meer aan in de studiezaal. Andere instellingen hebben de bestanden online laten staan.

---

<sup>3</sup> Zie Archiefwet 1995, artikelen 14 t/m 17 en Uitvoeringswet AVG art. 45.

Zij redeneren, dat de gezinskaarten al vóór de invoering van de Wbp online zijn gezet en de gegevens eruit al zoveel zijn gebruikt en verspreid, dat zij deel zijn gaan uitmaken van het publiek domein, en het nu weinig zin heeft ze offline te halen (zie bijlage 4).

Het gaat niet alleen om (scans van) de gezinskaarten zelf, ook de daarop vermelde namen zijn vaak via nadere toegangen doorzoekbaar gemaakt, en online gezet.

*De belangrijkste vragen aan de Autoriteit Persoonsgegevens*

Gezien het bovenstaande zouden de vertegenwoordigers van de archiefsector graag de volgende vragen met de Autoriteit willen bespreken:

Onder welke condities mogen bestanden zoals de gezinskaarten 1920-1939 ter beschikking worden of blijven gesteld:

- a. voor iedereen online toegankelijk?
- b. voor iedereen online toegankelijk waarbij via een pop-up wordt gewezen op het feit, dat de gegevens alleen voor wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden mag worden gebruikt?
- c. voor iedereen online toegankelijk, waarbij de bijzondere persoonsgegevens zijn 'gemaskerd'/gelakt, dat wil zeggen met afdekking van de kolom met de godsdienst (zie bijlage 1) ?
- d. voor iedereen online toegankelijk waarbij met gebruik van een – nog te ontwikkelen – Nationaal Register van Overledenen alleen persoonsgegevens van nog levende personen worden getoond (zie bijlage 2) ?
- e. alleen online toegankelijk voor de gebruiker die inlogt met een gebruikersnaam en wachtwoord ('virtuele studiezaal'?) (zie bijlage 3)
- f. alleen fysiek in de studiezaal van een archiefinstelling?

## **Bijlage 1.**

### **Maskeren kolommen met bijzondere persoonsgegevens**

Het principe is eenvoudig:

- De kolommen die bijzondere persoonsgegevens bevatten onleesbaar maken door bv een zwarte balk of iets dergelijks.

Dit kan voor een groot deel geautomatiseerd gebeuren als je series met scans hebt die een grote uniformiteit bezitten. Dan is nabewerking altijd nog nodig voor afwijkingen op de kaarten, maar dat is redelijk overzichtelijk.

De kolom "religie" op de gezinskaarten is wel redelijk smal; dat maakt het lastig om goed af te dekken dan wel niet te veel af te dekken.

In Amsterdam zijn enkele velden (vierkante/rechthoekige vakjes, geen kolommen) op de persoons- en archiefkaarten (opvolgers van de gezinskaarten) afgedekt. Er is daarbij sprake van vier modellen kaarten die gebruikt zijn. Eenvoudig herkenbaar, mede doordat de verschillende modellen in verschillende series gescand zijn. En steeds op min of meer dezelfde wijze gecropt (dat is: afgesneden. Dit kan verschillende 'kantlijnen' van de scans geven zodat steeds een ander afdekmodel nodig is voor de kolom die je wilt afdekken.) Er is voor elk model kaart een vast afdekmodel gemaakt. En die zijn geautomatiseerd op de gescande kaarten 'gelegd'. Als een kaart ietsje anders gecropt is, dan is het zwarte vakje dus ietsje verkeerd geplaatst. De kosten voor het maken van de afdekmodellen en het vervolgens toepassen op de afzonderlijke kaarten waren verwaarloosbaar klein. Er is uiteraard wel sprake van dubbele opslag in je e-depot: de serie kaarten zonder afgedekte velden en de serie kaarten met afgedekte kaarten.

Het is minder effectief als de scans geen series bevatten met dezelfde layout/vorm waardoor het erg bewerkelijk wordt om de betreffende kolom(men) geautomatiseerd onleesbaar te maken. Zo zijn in Amsterdam door de tijd heen in ieder geval drie verschillende modellen voor de gezinskaarten gebruikt. Daarnaast zijn de originele gezinskaarten in de oorlog verloren gegaan; de scans zijn gemaakt vanaf een microfilm waarop de gezinskaarten staan. Maar niet elke gezinskaart is met evenveel lege ruimte langs de rand van het filmbeeld gefotografeerd, waardoor ook bij gezinskaarten van eenzelfde model de zwarte balk niet automatisch op de goede plek zal komen te staan.

Bij het Haags Gemeentearchief is dit ook het geval: zeker drie formaten zijn in de verzameling gezinskaarten terug te vinden. De kaarten zijn ook verschillend gecropt waardoor de af te dekken gegevens zich niet op vaste plekken op de scan bevinden. Geautomatiseerd afdekken lijkt daarom erg lastig te zijn.

Bovendien moeten met deze methode de bijzondere persoonsgegevens van de hele periode afgedekt blijven totdat zeker is dat alle personen op de kaart niet meer in leven kunnen zijn. Dit houdt in dat de kaarten tot minstens 2049 afgedekt zullen blijven. Dit is wat het Haags Gemeentearchief betreft onwenselijk.

**De vraag die deze methode oproept:** als deze kolommen (bv. godsdienst, gezindte) onleesbaar zijn, mag je dan toch de gegevens uit bevolkingsregister en/of gezinskaart online en doorzoekbaar aanbieden?

**Deze vraag is verwerkt in de notitie Passende waarborgen? te bespreken met de Autoriteit Persoonsgegevens op 17 december 2018**

## Bijlage 2.

### Hoe te komen tot een compleet Nationaal Register Overledenen?

**Omdat de Algemene Verordening Gegevensbescherming alleen van toepassing is op nog levende personen, is het bij de beantwoording van de vraag of persoonsgegevens al dan niet openbaar gemaakt kunnen worden, van groot belang voor om te weten, of daar nog gegevens van levende personen bij zijn. Daarbij is het voor alle mogelijke toepassingen waarbij deze vraag speelt, cruciaal om te kunnen beschikken over een up to date Nationaal Register van Overledenen. Hieronder wordt de situatie in Nederland van dit moment geschetst plus de mogelijkheden om tot een compleet NRO te komen.**

Het registreren van de bevolking vindt vanaf 1920 plaats door middel van gezinskaarten. De gezinskaarten bevinden zich bij de gemeenten. Vanaf 1939 is de gezinskaart vervangen door de persoonskaart. Vanaf oktober 1994 is de papieren persoonskaart vervangen door een elektronische bevolkingsregistratie: de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA), inmiddels Basis Registratie Personen (BRP) geheten.

Zowel de papieren persoonskaarten als de digitale gegevens van overleden personen uit de GBA/BRP bevinden zich bij het CBG. Het CBG beschikt **niet** over de gezinskaarten 1920-1939, die zijn alleen bij de gemeenten. De (informatie uit) de papieren persoonskaarten en de GBA/BRP vormen samen het huidige Nationaal Register Overledenen (NRO). Deze term is overigens door het CBG geïntroduceerd als overkoepelend begrip voor persoonskaarten en gegevens uit GBA/BRP, om zo continuïteit en samenhang te benadrukken tussen papieren en digitale informatie.

De minister van BZK is zorgdrager voor het NRO. De gemeenten zijn zorgdrager voor en beheren hun eigen versie van de persoonskaarten, (én dus de gezinskaarten).

Het CBG beheert het rijksexemplaar van de persoonskaarten (formeel in Regeling BRP "Centraal archief van overledenen" genoemd). Het CBG heeft ook van de minister van BZK op grond van de Wet Basisregistraties Personen autorisatie verkregen voor de systematische verstrekking, tegen betaling, van gegevens uit de BRP. Dit "ten behoeve van de bijhouding van een registratie betreffende overleden personen ten behoeve van genealogisch, notarieel en epidemiologisch, erfelijkheids- en ander historisch onderzoek". Deze digitale gegevens kunnen worden gepresenteerd in de vorm van zogenaamde Persoonslijsten.

In theorie is het NRO uit te breiden met de overlijdensakten van ca. 1910 t/m 1938, die grotendeels al beschikbaar zijn in WieWasWie. Zo krijg je, na digitale ontsluiting van de persoonskaarten en de gezinskaarten, een NRO waarin je alle personen kunt zoeken die potentieel, d.w.z. op grond van hun geboortedatum, nog in leven zouden kunnen zijn. Dat heb je pas echt een krachtig instrument voor de archieven, en in het algemeen een maatschappelijk nuttig en belangrijk register. Want op die gezinskaarten uit de periode 1920-1939 staan immers ook personen die je in de CBG bestanden (persoonskaarten en persoonslijsten) nergens zult vinden omdat ze al voor 1939 zijn overleden.

1. Het NRO is niet één digitale database, maar bestaat uit:
  - de fysieke persoonskaarten uit het Bevolkingsregister uit de periode 1939 - 1994
  - de digitale persoonslijsten uit de BRP vanaf 1 oktober 1994.

Het NRO is dus pas vanaf 1994 digitaal!

NB: De fysieke persoonskaarten vormen zelf de toegang en zijn alfabetisch geordend.

2. Omdat persoonskaarten en persoonslijsten vrij recente en privacygevoelige gegevens bevatten, mogen niet alle gegevens worden verstrekt aan geïnteresseerde personen of organisaties. Wel kunnen er uittreksels van aangevraagd worden waarbij het CBG rekening houdt met de privacywetgeving en de (bijzondere) persoonsgegevens afdekt via een raster op de aangeleverde scan. De vragende partij betaalt € 4,20.- leges per zoekactie, met minimum van 8,40 per bestelling. Zie: <https://cbg.nl/diensten/uittreksels-pkpl/>). De kaarten van vóór 1994 moeten steeds fysiek uit het depot gehaald worden.
3. Er kunnen specifieke verzoeken bij het CBG neergelegd worden om een door een derde partij beschikbaar gestelde lijst te matchen met het NRO. Dit digitale matchen kan momenteel alleen digitaal als het gaat om personen die sinds 1994 zijn overleden. Zie: <https://cbg.nl/diensten/voor-de-wetenschap/> Zijn personen vóór 1994 overleden, dan moeten de namen fysiek uit de kaartbestanden worden gehaald en is geen sprake van digitale matching. Dergelijke handmatige matching is zeer arbeidsintensief.
4. Het digitaliseren en ontsluiten van de fysieke persoons- en gezinskaarten is duur en arbeidsintensief. Dit geldt voor zowel de exemplaren bij het CBG als die bij de gemeenten. Voor de gezinskaarten bij gemeenten betekent het bovendien, dat wil het registreren van overledenen compleet zijn, de kaarten op alle erop voorkomende personen ontsloten moeten worden. De gezinskaarten zijn namelijk toegankelijk op gezinshoofd, niet op het niveau van de kinderen, en juist die kunnen nog in leven zijn. Sommige, maar lang niet alle gemeenten, hebben al extra toegangen op de kinderen gemaakt.
5. Op grond van de Wet Basisregistratie Personen (artikel 4.18) moeten de persoonslijsten bij gemeenten 20 jaar na overlijden van een persoon worden overgebracht naar de gemeentelijke archiefbewaarplaats. Sinds 2014 is overbrenging dus in principe aan de orde. In de praktijk blijkt dit nog wel op technische problemen te stuiten.

## Bijlage 3

### Virtuele Studiezaal

Erik Kraai  
December 2018

#### Beslisboom

Om te voorkomen dat (bijzondere) persoonsgegevens van nog levende personen voor een ieder online beschikbaar worden, kan gebruik worden gemaakt van deze beslisboom. Deze is hieronder uitgewerkt in tekst. De beslisboom is opgesteld conform de richtlijnen van de Britse National Archives ("Guide to archiving personal data" van augustus 2018)<sup>1</sup> en de European Archival Group (EAG) ("Guidance on data protection for archive services")<sup>2</sup>. Hierbij is nog het volgende van belang. Om te voldoen aan de beveiligingsnorm van de AVG (artikel 5) dienen verwerkingsverantwoordelijken zich, gegeven de huidige stand van de techniek en de normontwikkeling in eerdere uitspraken van de Autoriteit Persoonsgegevens, bij publicatie op internet te houden aan de volgende vijf verplichtingen:

- 1) Voorkom de onnodige publicatie van persoonsgegevens;
- 2) Scherm specifieke pagina's met persoonsgegevens af voor zoekmachines;
- 3) Gebruik wachtwoorden of een andere passende methode om de doelgroep af te bakenen;
- 4) Beveilig het gegevenstransport door middel van het SSL-protocol;
- 5) Beveilig machine(s) en achterliggende databases tegen onbevoegde toegang door derden.

*Publicatie van persoonsgegevens op internet, 2007, p.13  
Autoriteit Persoonsgegevens<sup>3</sup>*

Wanneer we er vanuit gaan dat archiefinstellingen een legitiem doel hebben om archiefbescheiden (met persoonsgegevens) online te plaatsen, is een rechtvaardigingsgrond hiervoor noodzakelijk. Een grondslag kan toestemming zijn, maar lijkt voor archiefinstellingen onhaalbaar. Daarnaast kent de AVG als grond: uitvoering van een overeenkomst, voldoen aan een specifieke wettelijke verplichting, vitaal belang, een goede vervulling van een specifieke publiekrechtelijke taak of een afweging van belangen.

De Archiefwet bevat zelf geen bepaling die verplicht tot actieve openbaarmaking. De Archiefwet gaat uit van een passieve openbaarmaking (zie ook het standpunt van de AP (CBP): "Het CBP onderschrijft uw constatering dat de Archiefwet 1995 niet gaat over beschikbaarstelling via Internet."<sup>4</sup> Het openbaar mogen, of zelfs moeten maken van persoonsgegevens betekent niet automatisch dat de gegevens op internet mogen worden gepubliceerd.

De andere gronden (overeenkomst, vitaal belang en afweging van belangen) kunnen ook niet tot een rechtvaardiging leiden. Er is een rechtvaardigingsgrond als publicatie noodzakelijk is voor een goede vervulling van een publiekrechtelijke taak. Dit is de grond waarop archiefinstellingen

---

<sup>1</sup> <http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/guide-to-archiving-personal-data.pdf>

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/eag\\_draft\\_guidelines\\_1\\_11\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/eag_draft_guidelines_1_11_0.pdf)

<sup>3</sup>

[https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/downloads/rs/rs\\_2007121\\_1\\_persoonsgegevens\\_op\\_internet\\_definitief.pdf](https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/downloads/rs/rs_2007121_1_persoonsgegevens_op_internet_definitief.pdf) en recent de brief aan de VNG: [https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/20171013\\_brief\\_vng\\_actieve\\_publicatie\\_van\\_persoonsgegevens\\_door\\_gemeenten.pdf](https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/20171013_brief_vng_actieve_publicatie_van_persoonsgegevens_door_gemeenten.pdf)

<sup>4</sup> <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/downloads/adv/z2006-00869.pdf>

publicatie van persoonsgegevens zouden kunnen rechtvaardigen, mits de noodzaak zorgvuldig wordt afgewogen en bij online publicatie passende waarborgen wordt geboden.

Onderstaande beslisboom is een uitwerking van bovenstaande richtlijnen en richtsnoer.

#### *Stap 1*

De Europese richtlijnen gaan ervanuit dat – in de regel – na een periode van 100 jaar persoonsgegevens verder kunnen worden verwerkt zonder aanvullende maatregelen. De eerste stap is dus het beoordelen van de leeftijd van het archief. Is het te digitaliseren archief meer dan 100 jaar oud, kan tot online publicatie worden overgegaan.

#### *Stap 2*

Wanneer het betreffende archief minder dan 100 jaar oud is en persoonsgegevens bevat van (mogelijk) nog levende personen, zou allereerst onderzocht kunnen worden of toestemming door betrokkenen is gegeven om de persoonsgegevens op deze wijze openbaar te maken, of de persoonsgegevens kennelijk door betrokkene zelf openbaar zijn gemaakt. Zoals eerder opgemerkt is het de vraag of deze werkwijze voor archiefinstellingen soelaas kan binnen.

Een nationaal register van overledenen zou eveneens bij deze stap behulpzaam kunnen zijn. De AVG is niet van toepassing op overleden personen. Hierover worden gesprekken gevoerd met het Centraal Bureau voor de Genealogie (het CBG).

#### *Stap 3*

Wanneer archiefbescheiden persoonsgegevens bevatten, moet worden vastgesteld of het hier gaat om zogenaamde gewone persoonsgegevens of persoonsgegevens die in de AVG als bijzonder worden aangemerkt of gegevens die duidelijk schade kunnen toebrengen aan iemands persoonlijke levenssfeer.

Wanneer het om gewone persoonsgegevens gaat, moet een afweging worden gemaakt of online plaatsen mogelijk is. Daarbij moet worden meegewogen of de personen in de archiefstukken identificeerbaar zijn, de hoeveelheid gegevens en om hoeveel personen het gaat kan een rol spelen, hoe het archief online wordt aangeboden, hoe doorzoekbaar de gegevens zijn of worden gemaakt, of er mogelijkheden zijn om de data online te minimaliseren etc.

De gids van de Britse National Archives geeft bij bovenstaande afwegingen het volgende duidelijke uitgangspunt: als men ook maar het minste vermoeden heeft dat de personen die in het archief voorkomen benadeeld kunnen worden door het online beschikbaar stellen van de informatie, moet deze niet beschikbaar worden gesteld. Deze archiefbescheiden kunnen – conform de Archiefwet – wel op de fysieke studiezaal beschikbaar worden gesteld.

Artikel 24 AVG verplicht verwerkingsverantwoordelijken tot het treffen van passende technische en organisatorische maatregelen om persoonsgegevens te beveiligen tegen verlies of tegen enige vorm van onrechtmatige verwerking. Wat een passend beveiligingsniveau is, is afhankelijk van de stand van de techniek, het soort persoonsgegevens, de soort verwerking, de kosten van de tenuitvoeringlegging voor de verantwoordelijke en de te verwachten risico's voor betrokkenen. Om te voldoen aan de beveiligingsnorm van dit artikel dienen verantwoordelijken zich bij publicaties op het internet te houden aan eerdergenoemde vijf verplichtingen.

Zo dienen specifieke webpagina's met archiefstukken met persoonsgegevens van nog levende personen te worden afgeschermd voor zoekmachines. Dat kan door middel van een algemene aanpak, door automatisch een anti-indexeringscode op te nemen in de onderliggende html, of via een individuele oplossing, een constructie waarbij de betrokkene expliciet toestemming geeft voor toegang voor zoekmachines. Ook zal moeten worden gezorgd voor een beveiligde verbinding door middel van het SSL-protocol (d.w.z. een zogenaamde "https"-site).



Naast het afschermen van alle webpagina's met dergelijke archiefstukken voor zoekmachines, kunnen archiefstukken met persoonsgegevens alleen online worden geraadpleegd via de combinatie loginnaam-wachtwoord. Vanuit het principe van doelbinding (artikel 5 AVG) is een adequate bescherming tegen onrechtmatige kennisneming noodzakelijk. Naast een algemene afscherming voor zoekmachines dient de verwerkingsverantwoordelijke de specifieke toegang alleen mogelijk te maken voor de doelgroep die in het doeleinde is omschreven. Deze doelgroep mag niet onbepaald zijn.

Dat kan in veel gevallen door middel van een wachtwoord, mits het gaat om publicaties zonder bijzondere persoonsgegevens of gegevens die op een andere manier grote risico's meebrengen voor betrokkenen.

Als het echter gaat om archiefbescheiden met bijzondere persoonsgegevens, is de combinatie van een loginnaam-wachtwoord te zwak. In dat geval zal gezocht moeten worden naar andere passende technische mogelijkheden om te waarborgen dat alleen degenen die daartoe gerechtigd zijn, toegang krijgen tot specifieke persoonsgegevens.

#### *Stap 4*

Wanneer de archiefbescheiden bijzondere persoonsgegevens van mogelijk nog levende personen bevatten (beperkt openbare archieven), kan in principe niet tot online publicatie worden overgegaan. Alleen onder voorwaarden, zoals opgenomen in de Uitvoeringswet AVG, is raadpleging van archiefstukken met bijzondere persoonsgegevens op de studiezaal wel mogelijk (artikel 24 UAVG).

Te onderzoeken is of bij het publiceren van beperkt openbare archiefbescheiden met bijzondere persoonsgegevens van nog levende personen dusdanige technische waarborgen kunnen worden geboden dat deze archiefbescheiden – rekening houdende met de voorwaarden van artikel 24 UAVG – ook online beschikbaar kunnen worden gesteld.

Naast alle hierboven genoemde maatregelen, mogen deze archiefbescheiden alleen worden verstrekt aan de verzoeker die aan alle voorwaarden voldoet voor inzage in beperkt openbare archiefbescheiden. Wanneer aan de voorwaarden wordt voldaan, moet de verantwoordelijke in dat geval passende technische mogelijkheden implementeren om te waarborgen dat alleen degenen die daartoe gerechtigd zijn, toegang krijgen tot specifieke persoonsgegevens. Dat zou volgens de Autoriteit Persoonsgegevens op de volgende wijze kunnen:

- De combinatie van het gebruik van een wachtwoord én een eenmalig te gebruiken paswoord of wachtwoord (token) per sms;
- De combinatie van een vingerafdruk én een wachtwoord
- De combinatie van een irisscan én een smartcard als token
- Het gebruik van een app of hardwaretoken die wisselende wachtwoorden genereert in combinatie met een wachtwoord of pincode

*Website Autoriteit Persoonsgegevens*

Beperkt openbare archiefbescheiden met bijzondere persoonsgegevens kunnen alleen na een check of voldaan is aan deze voorwaarden online beschikbaar worden gesteld wanneer deze gegevens zijn afgeschermd van zoekmachines en de login voldoet aan bovenstaande voorwaarden. Hiervoor zou bijvoorbeeld gebruik gemaakt kunnen worden van Digi-D, maar er zijn ook andere mogelijkheden.

In alle gevallen moet bij online publicatie van archiefbescheiden rekening gehouden worden met het feit dat de publicatie wellicht onrechtmatig is en dat de stukken offline gehaald moeten worden. Een goede procedure om dit te bewerkstelligen is dan ook noodzakelijk.

### *Stap 5*

Bij de meeste archieven bevatten zullen ook de inventarissen bijzondere persoonsgegevens bevatten. In veel gevallen zal de afweging dus niet alleen per archiefstuk moeten worden gemaakt, maar ook per inventaris(nummer). Op dit moment worden gedigitaliseerde inventarissen volledig online geplaatst, met daarin gegevens van nog levende personen. In sommige gevallen levert dit een bijzonder persoonsgegeven op. Ook de inventarissen/toegangen zullen aan de hand van de voorgaande stappen beoordeeld moeten worden. Dit kan resulteren in twee inventarissen, namelijk een inventaris met alle persoonsgegevens (in eerste instantie voor eigen gebruik) en een online versie, waarbij de persoonsgegevens zijn verwijderd (pseudonimiseren). Na verloop van tijd (lees: alle personen zijn overleden) kan de versie met alle persoonsgegevens online worden gezet.

## Een andere visie op de voorgenomen beperking op de openbaarheid van het bevolkingsregister tot 1940 (gezinskaarten) als gevolg van vigerende wetgeving en de aanstaande inwerkingtreding van de AVG

### Aanleiding

In het kader van de komende inwerkingtreding van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) per 25 mei 2018 is binnen de branche en daarbuiten een discussie ontstaan over de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van nog levende (natuurlijke) personen die op gezinskaarten staan vermeld, die onderdeel vormen van de bevolkingsadministratie in ons land.<sup>1</sup>

Overleg hierover tussen KVAN/BRAIN, VNG, OCW en Nationaal Archief heeft geresulteerd in een advies van de VNG op 7 februari 2018 om de gezinskaarten offline te halen, omdat het op grond van art. 2a lid 1 sub d van de Archiefwet verboden is de kaarten ter raadpleging of gebruik beschikbaar te stellen.<sup>2</sup> Vervolgens stuurt ook KVAN/BRAIN aan de beheerders van alle gemeentelijke archiefbewaarplaatsen een advies met de volgende inhoud:

*[...]KVAN/BRAIN adviseert instellingen die een gemeentelijke archiefbewaarplaats beheren om **de gezinskaarten z.s.m. offline te halen** en te stoppen met beschikbaarstelling op de studiezaal. Met het oog hierop is het wenselijk alsnog een **beperking aan de openbaarheid stellen** vanwege de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 15, tweede lid Archiefwet)[...]*

Hierbij raadt KVAN/BRAIN archiefinstellingen aan om de openbaarheid van de gezinskaarten formeel te beperken gedurende een termijn van 110 jaar (ingående 1940).<sup>3</sup>

### Juridische oorsprong gezinskaarten

De regelgeving m.b.t. de bevolkingsboekhouding (in dit geval de gezinskaarten van 1913-1939) begint in 1825 met provinciale reglementen gevolgd door een serie van Koninklijke Besluiten (KB's), waarvan het KB van 22 december 1849 (Staatsblad no. 64) het aanleggen van bevolkingsregisters per 1 januari 1850 in elke gemeente verplicht stelde. Met de Wet van den 17den April 1887 (Staatsblad no. 67) tot vaststelling van bepalingen betreffende het houden van bevolkingsregisters, ook weer gevolgd door een hele serie KB's, wordt de bevolkingsboekhouding bij wet geregeld. Aanvankelijk hield iedere gemeente de registratie van zijn inwoners bij in grote boeken: het bevolkingsregister. Naast namen en geboortedata en –plaatsen werden daarin ook adressen, beroepen en kerklidmaatschappen genoteerd.

---

<sup>1</sup> Overigens wordt in deze discussie niet altijd een eenduidig onderscheid gemaakt tussen de verschillende begrippen zoals gezinskaarten, persoonskaarten e.d.

<sup>2</sup> <https://vng.nl/onderwerpenindex/dienstverlening-en-informatiebeleid/archieven/nieuws/archiefinstellingen-haal-gezinskaarten-offline>

<sup>3</sup> <http://kvan.nl/nieuwsoverzicht-menuitem/271-advies-beperk-openbaarheid-gezinskaarten>

In 1920<sup>4</sup> werd besloten de bevolkingsregistratie op losse kaarten bij te houden. Eerst per huishouden op een gezinskaart, vanaf 1939 per persoon op een persoonskaart. Op 1 oktober 1994 werd de bevolkingsregistratie geautomatiseerd, in de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA), die op 6 januari 2014 is vervangen door de Basisregistratie Personen (BRP).

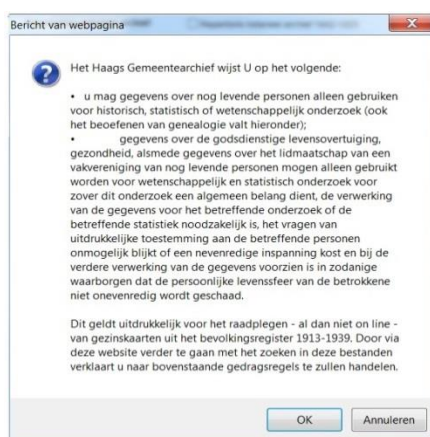
### ***De casus van het bevolkingsregister van de gemeente Den Haag***

Het bevolkingsregister van de gemeente Den Haag over de periode 1913-1939 (bestaande uit gezinskaarten) is op **29 april 1975**, conform de bepalingen van de toen vigerende Archiefwet 1962 (art. 7) en het toen vigerende Archiefbesluit (art. 18), overgebracht naar het Haags Gemeentearchief (HGA). Bij de overbrenging zijn geen beperkingen gesteld aan de openbaarheid.

Dit betekent dus dat een oproep tot het verlengen van de beperkte openbaringsduur voor Den Haag, maar ook voor Amsterdam en Rotterdam en zeer waarschijnlijk ook voor veel andere gemeenten, niet aan de orde is; het beperken van de openbaarheid verlangt voor deze gemeenten het bewerkstelligen van een juridische transitie van wel-openbaar naar niet-openbaar. Dat is een andere procesgang.

Met de overbrenging werd het Haagse bevolkingsregister dus in 1975 volledig openbaar. Het betreft ca. 530.000 gezinskaarten die begin jaren '80 zijn verfilmd en op microfiche gezet. Het totaal aantal opnamen/images bedraagt ca. 900.000<sup>5</sup>. Rond 2007 zijn deze microfiches gedigitaliseerd en zijn de metadata in een database vastgelegd. In deze database zijn ca. 800.000 records opgenomen. Onder 'record' wordt hier verstaan: de gegevens van één persoon (achternaam + voorna(a)m(en) + geboortedatum).

Via de website <http://denhaag.digitalestamboom.nl> zijn de scans vervolgens in 2009 online beschikbaar gesteld. De bezoeker werd vanaf dat moment via een pop-upscherf op de hoogte gebracht van de bepalingen van de Wet Bescherming Persoonsgegevens (Wbp) en van het feit dat het bestand gegevens van mogelijk nog in leven zijnde personen bevat. De gezinskaarten zijn overigens ontsloten op naam van het gezinshoofd en niet doorzoekbaar op de namen van andere gezinsleden.



<sup>4</sup> De gemeente Den Haag besloot hier al eerder toe, namelijk in 1913

<sup>5</sup> Van niet alle kaarten is de achterkant gescand

In 2014 is het bestand geharvest door (in ieder geval) het Centraal Bureau voor Genealogie (CBG) en sindsdien zijn de records via [www.WieWasWie.nl](http://www.WieWasWie.nl) te raadplegen. Op die website is bovenstaande disclaimer evenwel niet zichtbaar. Voor het raadplegen en/of downloaden van de scans wordt men doorgelinkt naar het HGA (website Digitale Stamboom).

### ***De casus van het bevolkingsregister van de gemeente Amsterdam***

Het bevolkingsregister van de gemeente Amsterdam over de periode 1893-1939 (bestaande uit gezinskaarten) is op 8 augustus 2000, conform de bepalingen van de toen (en nog steeds) vigerende Archiefwet 1995 (art. 12) en het toen (en nog steeds) vigerende Archiefbesluit 1995 (art. 9), overgebracht naar het Gemeentearchief Amsterdam, sinds 2007 Stadsarchief Amsterdam geheten. Bij de overbrenging zijn geen beperkingen gesteld aan de openbaarheid.

Ook voor Amsterdam geldt dus dat een oproep tot het verlengen van de beperkte openbaarheidsduur niet aan de orde is; het beperken van de openbaarheid verlangt het bewerkstellingen van een juridische transitie van wel-openbaar naar niet-openbaarheid; een andere procesgang.

Het betreft ca. 575.000 gezinskaarten. De originele gezinskaarten zijn in 1939 verfilmd en in de oorlog vernietigd<sup>6</sup>. De films (35 grote filmspoelen en 4 kleine filmspoelen) zijn in 2000 overgebracht. De films zijn gedigitaliseerd en er is een index/database op naam van het gezinshoofd/hoofdbewoner. Die index/database vermeldt de voorletter(s), achternaam en geboortedatum van het gezinshoofd/hoofdbewoner en dus niet van andere gezinsleden. Er kan ook niet worden gezocht op de namen van de andere gezinsleden.

De index en scans zijn sinds 2000 te raadplegen op de studiezaal van het Stadsarchief.

Sinds augustus 2007 zijn de gezinskaarten ook op de website van het Stadsarchief online beschikbaar gesteld. Via [https://archieff.amsterdam/indexen/gezinskaarten\\_1893-1939/zoek/index.nl.html](https://archieff.amsterdam/indexen/gezinskaarten_1893-1939/zoek/index.nl.html). Bij alle indexen die het Stadsarchief online beschikbaar stelt wordt de '100-jaarregel' toegepast. Dat betekent dat alleen gezinskaarten leverbaar zijn van personen (gezinshoofd/hoofdbewoner) met een geboortjaar van meer dan 100 jaar geleden of waarvan door middel van een schriftelijk bewijs is aangetoond dat hij of zij overleden is.

Overigens zijn er 13.206 gezinskaarten waarvan het 'gezinshoofd/hoofdbewoner' is geboren tussen 1918 en 1939 en waarvan de kaart dus nog niet online raadpleegbaar is. Dat betreft veelal kaarten met maar één persoon erop.

### ***Casus van het bevolkingsregister van de gemeente Rotterdam***

Het bevolkingsregister van de gemeente Rotterdam over de periode 1880-1940 (bestaande uit gezinskaarten) is in 1971, conform de bepalingen van de toen vigerende Archiefwet 1962 (art. 5) en het toen vigerende Archiefbesluit 1968 (art. 19), overgebracht naar het Gemeentearchief Rotterdam, sinds 2011 Stadsarchief Rotterdam geheten.

---

<sup>6</sup> De aanslag door het verzet op het Amsterdamse bevolkingsregister vond plaats in de nacht van 27 maart 1943. De gezinskaarten zijn daarbij verbrand, maar de films niet. In mei 2011 zijn overigens nog 28 originele gezinskaarten gevonden en overgebracht naar het Stadsarchief.

Bij beschikking van de minister van CRM dd. 21-9-1970 is het College van B&W gemachtigd tot opschorting van de overbrenging tot het jaar 2000 maar Rotterdam koos ervoor de overbrenging al eerder te doen plaatsvinden.

Op de gezinskaarten gelden geen beperkingen in de openbaarheid. Direct na 1 januari 2000 zijn de kaarten verfilmd en middels microfiches op de studiezaal beschikbaar gesteld. Ook voor Rotterdam geldt dat een oproep tot het verlengen van de beperkte openbarheidsduur dus niet aan de orde is; het beperken van de openbaarheid verlangt het bewerkstellingen van een juridische transitie van wel-openbaar naar niet-openbaarheid; een andere procesgang.

Het gaat om ongeveer 600.000 gezinskaarten. De microfilms zijn in 2008 gedigitaliseerd en zijn sinds dat moment raadpleegbaar via de website van het Stadsarchief Rotterdam. Als metadata zijn de naam van het gezinshoofd cq de alleenstaande en de namen van inwonenden met een andere geslachtsnaam opgenomen. Die keuze sluit dus nagenoeg alle kinderen die dezelfde naam als de vader dragen, uit. Dat betekent dat het aantal nog levende personen dat direct via de metadata kan worden gevonden, zeer gering is. Uiteraard kan via de naam van het gezinshoofd of via bladeren in de kaarten meer informatie worden gevonden. De metadata inclusief de link naar de vindplaats van de gedigitaliseerde gezinskaart worden ook aangeboden als open data. Het is niet bekend door hoeveel personen en/of instellingen deze open data zijn geharvest.

## **1. Gebruik van de gezinskaarten**

Al decennia lang worden de bevolkingsregisters door duizenden bezoekers (wereldwijd) geraadpleegd, en worden gegevens gekopieerd (zowel 'hard copy' als digitale vermenigvuldiging) en in vele (stamboom)onderzoeken opgenomen. Ook is door verschillende archiefinstellingen een dump van de database in het kader van de Wet hergebruik van overheidsinformatie aan derden ter beschikking gesteld. De bestanden zijn bovendien in veel gevallen geharvest bijvoorbeeld door het Centraal Bureau voor Genealogie (CBG) en via [www.WieWasWie.nl](http://www.WieWasWie.nl) te raadplegen. Dit alles heeft, gezien vanuit Haags, Amsterdams en Rotterdams perspectief, in totaliteit slechts in één geval tot een klacht geleid van iemand die zich in zijn/haar privacy aangetast voelde.

De brede en digitale verspreiding van het bevolkingsregister en de akten van de burgerlijke stand voorziet in een grote behoefte. Burgers, historici en notarissen hebben baat bij de informatie die deze archieven bieden en ervaren een online toegang daarop als een belangrijke hulp in het beantwoorden van hun onderzoeksvragen. Om historisch en genealogisch onderzoek optimaal te faciliteren en te voorkomen dat al deze zoekers zelf de (fysieke) gang naar de studiezalen hoeven te maken, hebben archiefdiensten het afgelopen decennium fors geïnvesteerd in het digitaliseren en online plaatsen van de bevolkingsregisters en andere relevante bestanden.

### ***Toepasselijke wetgeving***

In de Haagse en Rotterdamse casus was tijdens de overbrenging de Archiefwet 1962 van kracht, die gold van 01-05-1968 tot 01-05-1992. De drie eerste leden van artikel 7 waren, vanuit dat wetgevend kader, relevant voor het bepalen van de openbaarheid en luiden als volgt:

**Lid 1.** *De archiefbescheiden, welke in de archiefbewaarplaatsen berusten, zijn openbaar, behoudens de beperkingen, die bij hun overbrenging of in de in artikel 1, eerste lid, bedoelde overeenkomsten en beschikkingen zijn gesteld. Omtrent de wijze waarop bovendien de openbaarheid kan worden beperkt, wanneer het algemeen belang dit dringend vereist, stellen Wij bij algemene maatregel van bestuur regelen vast.*

**Lid 2.** *Ieder is, behoudens de beperkingen, welke ten aanzien van de openbaarheid zijn gesteld, bevoegd de in het vorige lid bedoelde archiefbescheiden kosteloos te raadplegen en daarvan of daaruit afbeeldingen, afschriften of uittreksels te maken of op zijn kosten te doen maken. Omtrent de wijze waarop en de gevallen waarin deze bevoegdheid kan worden beperkt, stellen Wij bij algemene maatregel van bestuur regelen vast.*

**Lid 3.** *Omtrent de uitlening van archiefbescheiden, welke in de archiefbewaarplaatsen berusten, stellen Wij bij algemene maatregel van bestuur regelen vast.*

De Wet Bescherming Persoonsgegevens (WBP) bestond toen nog niet. Die kwam pas in 2001, waarmee kaders en beperkingen werden geïntroduceerd in de manier waarop we met een bestand met gestructureerde persoonsgegevens, van (mogelijk) nog levende personen, mogen omgaan.

Er was destijds (van 01-10-1970 tot 31-12-2004) wel een Ministeriële Regeling van kracht, die specifiek gericht was op de overbrenging van gezinskaarten.<sup>7</sup> Deze regeling luidde als volgt:

*Overbrenging gezinskaartensysteem*

*De Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk,*

*Gelet op artikel 20 van het Archiefbesluit,*

*Besluit:*

*De colleges van burgemeester en wethouders der gemeenten worden gemachtigd de overbrenging naar de gemeentelijke archiefbewaarplaatsen van het van ongeveer 1920 tot ongeveer 1940 gehouden tot het bevolkingsregister behorende gezinskaartensysteem op te schorten tot uiterlijk het jaar 2000.*

De strekking van deze ministeriële regeling was de formele overbrenging van gezinskaarten te stimuleren. Hierbij lijkt het motief te zijn geweest een tijdige de beschikbaarstelling ervan aan het publiek te bevorderen. Iets dat in Den Haag en Rotterdam ook zijn uitwerking had, gegeven de vroege overbrenging (in 1975, respectievelijk 1971).

Inmiddels, en ten tijde van de Amsterdamse overbrenging, is de Archiefwet 1995 vigerend. Voor de openbaarheid zijn lid 1 en 2 van Artikel 15 het meest relevant:

**Lid 1.** *Bij de overbrenging van de in artikel 1, onder c 1° en 2°, bedoelde archiefbescheiden kan de zorgdrager, na advies van de beheerder van de archiefbewaarplaats, slechts beperkingen aan de openbaarheid stellen voor een bepaalde termijn en met het oog op:*  
*a. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;*

---

<sup>7</sup> <http://wetten.overheid.nl/BWBR0002725/1970-10-01#Enig-artikel>

- b. het belang van de Staat of zijn bondgenoten;*
- c. het anderszins voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.*

*Voor zover de beheerder van een archiefbewaarplaats een rijksarchivaris is als bedoeld in artikel 26, tweede lid, wordt het advies, bedoeld in de eerste volzin, gevraagd aan de algemene rijksarchivaris, bedoeld in artikel 25, eerste lid.*

**Lid 2.** *De zorgdrager ten aanzien van de in de archiefbewaarplaats berustende archiefbescheiden kan, na de in het eerste lid bedoelde overbrenging, niet alsnog beperkingen als bedoeld in het eerste lid stellen, tenzij zich na het tijdstip van overbrenging omstandigheden hebben voorgedaan die, waren zij op dat tijdstip bekend geweest, tot het stellen van beperkingen aan de openbaarheid ingevolge het eerste lid zouden hebben geleid.*

En tot slot kennen we sinds 1 september 2001 uiteraard de Wet Bescherming Persoonsgegevens, die duidelijke beperkingen oplegt aan de wijze waarop wij met gestructureerde gegevens over (mogelijk) nog levende personen mogen omgaan, waarin tevens een onderscheid is aangebracht in de omgang tussen algemene en bijzondere persoonsgegevens met elk een eigen openbaarheidsregime. De WBP zal in mei vervangen gaan worden door de AVG.

## **2. In hoeverre zijn de Archiefwet 1995, de WBP, en straks de AVG, van invloed op de openbaarheid van de bevolkingsregistratie tot 1939, die in het verleden naar een archiefbewaarplaats is overgebracht zonder openbaarheidsbeperkingen conform de toen vigerende Archiefwet 1962?**

- *Het doel van 'beperkte openbaarheid' in deze kwestie: het beschermen van de persoonlijke levenssfeer van mogelijk nog in leven zijnde personen.*

Als gehoor zou worden gegeven aan het advies van KVAN/BRAIN en VNG (dat erop neer komt het uitsluitend 'lichten' van originele gezinskaarten bij de archiefdiensten, ter inzage onder restricties op de studiezaal)<sup>8</sup>, dan wordt dat gedaan om ervoor te zorgen dat de persoonlijke levenssfeer van (mogelijk) nog in leven zijnde personen niet wordt geschaad. Dan gaat het met name over het bijzondere persoonsgegeven 'religie', dat op deze kaarten is aangetekend.

Echter: in het geval van de gezinskaarten is dit feitelijk een gepasseerd station. De gegevens uit de betreffende bevolkingsregisters zijn in het verleden zonder restricties gepubliceerd en gedupliceerd en via verschillende kanalen verspreid. In het kader van de Wet hergebruik van overheidsinformatie zijn zelfs dumps van de databases verstrekt aan derden. De kopieën die de afgelopen decennia gemaakt zijn kunnen zich overal bevinden, kopieën die (in ieder geval die voor 2001 zijn gemaakt) ook wettelijk toegestaan waren. Dat betekent ook dat als in de toekomst duplicaten worden aangetroffen van deze bestanden, of er informatie wordt gedeeld uit die bestanden, niet bewezen

---

<sup>8</sup> Inzage geven via microfiches is dan niet mogelijk, omdat mensen dan naast de gezinskaart waar ze naar op zoek zijn ook 61 andere kaarten die op dat fiche staan kunnen inzien, waar ook mogelijk nog levende personen op staan. AVG verlangt wel een duidelijke 'doelbinding'; inzage kan onder voorwaarden verleend worden maar moet wel in directe relatie staan met het doel van het onderzoek waarvoor inzage nodig is.



kan worden dat het onrechtmatig gemaakte kopieën zijn. Want hoe kan aangetoond worden dat die zijn gemaakt na de inwerkingtreding van de Wbp? Ook het doel waarvoor openbaarheidsbeperkingen worden vastgesteld, namelijk het verhinderen dat bepaalde informatie openbaar wordt gemaakt, kan in het geval van de bevolkingsadministratie tot 1940 gewoonweg niet meer worden bereikt.

- *De juridische houdbaarheid van het alsnog beperken van de openbaarheid na formele overdracht.*

In de Archiefwet 1962 regelt artikel 7 het stellen van beperkingen aan de openbaarheid. Dit artikel stelt dat een beperking van de openbaarheid mogelijk is wanneer het algemeen belang dat dringend vereist. Bij de overbrenging van de gezinskaarten in 1975 (casus Den Haag) was bekend dat deze persoonsgegevens bevatten van mogelijk nog in leven zijnde personen. Er is toen niet geconcludeerd dat, in het algemeen belang, de openbaarheid van deze gezinskaarten beperkt zou moeten worden.

In de vigerende Archiefwet 1995 regelt artikel 15, lid 1 de gronden waarop beperkingen van de openbaarheid kunnen worden aangebracht (de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, het belang van de Staat of zijn bondgenoten, en het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden).

Artikel 15, lid 2 maakt het mogelijk (i.t.t. de Archiefwet 1962) om, als bij de formele overbrenging van een archief geen openbaarheidsbeperkingen werden opgelegd, dat later alsnog te doen. Dit kan echter alleen als zich *'na het tijdstip van overbrenging omstandigheden hebben voorgedaan die, waren zij op dat tijdstip bekend geweest, tot het stellen van beperkingen aan de openbaarheid [...] zouden hebben geleid'*. Het is nog maar de vraag of dat het geval is. Er is namelijk geen sprake van omstandigheden die in 1971, 1975 en 2000 nog niet bekend waren. Dat de gezinskaarten (zoals later is betiteld 'bijzondere') persoonsgegevens, waaronder religie, bevatten was echt wel bekend, maar leidde destijds niet tot een beperking van de openbaarheid. De omstandigheid die uiteraard wel is veranderd, is het wettelijk kader waarbinnen archieven nu worden beoordeeld op openbaarheid; de Archiefwet 1995 en de Wbp. Maar is het dan zo dat als wetten worden vernieuwd of aangepast, alle besluiten die op basis van oude wetgeving zijn genomen opnieuw moeten worden gezien en heroverwogen? Dat is maar zeer de vraag. Ook in de jurisprudentie is in het kader van later te stellen beperkingen van de openbaarheid geen plaats voor een ruime uitleg van art. 15, lid 2 van de Archiefwet 1995.<sup>9</sup>

Overigens is het ook zeer de vraag of het in deze casus nodig is te gaan 'rommelen' aan de openbaarheidsstatus van reeds overgebrachte archieven. De stelling kan worden ingenomen dat de Wbp een rechtstreekse werking heeft, ook op overgebracht archief waarvan wij als archiefinstelling de 'verwerker' zijn. Dat betekent dat op archief dat nà 2001 is overgebracht en beschikbaar is gesteld, conform de Wbp maatregelen genomen hadden moeten worden om de privacy van nog levende personen te beschermen. Echter: de gezinskaarten zijn over het algemeen ruim voor 2001

---

<sup>9</sup> Zie <https://www.recht.nl/rechtspraak/uitspraak/?ecli=ECLI:NL:RBGEL:2015:5656> en [https://www.navigator.nl/document/id726cd705cf9347bdbbc7d90dda408524?ctx=WKNL\\_CSL\\_10000001](https://www.navigator.nl/document/id726cd705cf9347bdbbc7d90dda408524?ctx=WKNL_CSL_10000001). Deze laatste uitspraak is weliswaar in hoger beroep vernietigd, maar op andere gronden dan de interpretatie van art. 15 lid 2 van de Archiefwet 1995, die in eerste aanleg aan de orde was.

overgebracht en het is de vraag of het legaliteitsbeginsel een terugwerkende kracht van de Wbp wel toelaat, daar waar het gaat om vòòr 2001 overgebracht materiaal.

Verder is het zaak niet alleen naar de beperkingen te kijken, maar ook naar de mogelijkheden die de AVG biedt voor het online houden van de gezinskaarten. Met als uitgangspunt en doelstelling de openbaarheid van overheidsinformatie zo maximaal mogelijk te laten zijn – ook online – en tegelijkertijd een maximale inspanning te willen verrichten om ervoor te zorgen dat de persoonlijke levenssfeer van nog levende personen niet wordt geschaad. Dit alles zonder de grenzen van wat wettelijk is toegestaan te overtreden, uiteraard.

Het eerste (openbaarheid) is onze opdracht als archiefinstellingen, het tweede (bescherming persoonlijke levenssfeer) onze verantwoordelijkheid. In het invulling geven van zowel opdracht als verantwoordelijkheid biedt het juridisch kader van de AVG, in combinatie met een weging van belangen vanuit het proportionaliteitsbeginsel én de mogelijkheden die de digitale wereld ons ook bieden, zeker mogelijkheden die in het navolgende worden toegelicht.

- *De AVG laat verwerking van bijzondere persoonsgegevens in het kader van niet-wetenschappelijk historisch onderzoek onder voorwaarden toe. Deze voorwaarden staan het online houden van de gezinskaarten – voorzien van een aantal extra waarborgen, niet per definitie in de weg.*

De verwerking van bijzondere persoonsgegevens is sinds de invoering van de Wbp verboden, en dat blijft ook zo onder de AVG. En net als de Wbp staat ook de AVG het maken van uitzonderingen op dit verbod toe. Onder de AVG is de verwerking van bijzondere persoonsgegevens toegestaan als:

- a) de verwerking noodzakelijk is met het oog op wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden;
- b) het onderzoek een algemeen belang dient;
- c) het vragen van uitdrukkelijke toestemming onmogelijk blijkt of een onevenredige inspanning kost;
- d) bij de uitvoering is voorzien in zodanige waarborgen dat de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene niet onevenredig wordt geschaad.

Hiermee wordt onder a) een belangrijk verschil geïntroduceerd met de huidige Wbp, namelijk dat de verwerking van bijzondere persoonsgegevens ten behoeve van **historisch niet-wetenschappelijk** onderzoek, zoals genealogisch onderzoek – het type onderzoek waarvoor gezinskaarten in het algemeen worden gebruikt, onder voorwaarden is toegestaan. Dit is een klein, maar cruciaal verschil tussen AVG en Wbp dat serieus op zijn merites moet worden beschouwd, omdat een nadere uitwerking hiervan reële mogelijkheden biedt om de gezinskaarten wel degelijk online te houden.

Wat “een algemeen belang dient” (het vereiste onder b) is in de AVG niet nader omschreven. De concretisering hiervan wordt opgenomen in een nieuw artikel 2a van de Archiefwet en wordt geactualiseerd in de Aanpassingswet. Op het moment van schrijven ligt deze nog om advies bij de Raad van State. Het is niet te verwachten dat deze Aanpassingswet vóór de ingangsdatum van de AVG in het Staatsblad gepubliceerd wordt. Echter, in het licht van de Memorie van Toelichting bij de Wbp, waarin een goed functionerend ‘geheugen van de overheid’ als een erkend publiek belang is aangemerkt, kan zeker de stelling worden ingenomen dat veel, zo niet al het archiefonderzoek een algemeen belang dient.

Ook de rechter heeft zich in het verleden langs die lijn uitgesproken door te spreken over: "het algemeen belang van de samenleving bij kennisneming van de geschiedenis en dus bij de openbaarmaking van de resultaten van historisch onderzoek."<sup>10</sup>

Het is evident dat bij de gezinskaarten het onmogelijk is om ieders toestemming te vragen (vereiste c). Dat zou meer dan een onevenredige inspanning vergen.<sup>11</sup>

Het vereiste onder d), de waarborgen waarin moet worden voorzien om de persoonlijke levenssfeer van personen niet onevenredig te schaden, wordt in de tekst van de uitvoeringswet niet nader gedefinieerd. Die waarborgen zijn in onze optiek echter zeker te realiseren door bij het ter raadpleging of gebruik beschikbaar stellen van de gezinskaarten uitdrukkelijk te bepalen dat het gegeven van de godsdienst niet verder openbaar mag worden gemaakt zonder toestemming van de betrokkene. Dit kan worden afgedwongen door de gebruiker op de een of andere manier, bijvoorbeeld door het digitaal expliciet accepteren van die voorwaarde, al dan niet met het registreren van eigen personalia van de 'aanvrager', die wordt gesteld middels een pop-up. Wellicht zijn ook andere (technische) voorzieningen te treffen die het beschermen van de persoonlijke levenssfeer van nog levende personen op de kaarten, behulpzaam is.

Dat neemt niet weg dat wij als archiefinstellingen de rechten van degenen die zich in hun persoonlijke levenssfeer geschaad voelen, nooit mogen willen aantasten. Dus als betrokkenen kenbaar maken dat dit het geval is, zullen wij als archiefdiensten er uiteraard altijd onmiddellijk voor moeten zorgen dat de betreffende informatie niet meer online zichtbaar is.

- *Het wegen van belangen en het proportionaliteitsbeginsel*

Naast de overweging dat de AVG ruimte biedt om onder voorwaarden en voorzien van genoemde waarborgen het gebruik van de gezinskaarten voor genealogisch onderzoek op de studiezaal en online te blijven aanbieden, mag ook de proportionaliteitsvraag gesteld worden. Want welk belang wordt gediend met het offline halen van de kaarten, en welke belangen worden mogelijk onevenredig geschaad? Met het offline halen van de gezinskaarten prevaleert het belang van de enkeling die zich in zijn/haar privacy geschaad voelt disproportioneel boven de belangen van velen die juist gebaat zijn bij een grote toegankelijkheid van de informatie op de gezinskaarten. Het gaat hier om afscherming van miljoenen scans. Als deze offline worden gehaald, moeten duizenden onderzoekers noodgedwongen de gang naar de archiefbewaarplaats maken om deze informatie onder voorwaarden te kunnen inzien.

- *Rechtsongelijkheid*

Het lijkt erop dat met het alsnog beperkt openbaar maken, en offline halen van de gezinskaarten, een zekere rechtsongelijkheid wordt geïntroduceerd. Een deel van de Nederlanders heeft de scans immers 'op tijd' gedownload en kan ze vrijelijk voor eigen doeleinden gebruiken (want 'legaal verkregen'), maar diegenen die nu toegang tot die gegevens wensen, krijgen dat niet meer. Met de hiervoor genoemde argumenten is naar onze overtuiging aangetoond dat het creëren van een dergelijke rechtsongelijkheid ook niet nodig is.

---

<sup>10</sup> Vonnis President rechtbank Arnhem, 27 september 1999, Kort Geding 1999 nr. 298.

<sup>11</sup> op dit moment leven er 679.302 in Nederland geboren van 80 jaar en ouder

- Technische mogelijkheden m.b.t. het niet weergeven van het ‘bijzondere persoonskenmerk’ religie. *Mogelijkheden voor het digitaal ‘zwarten’ daarvan, en de vraag naar de status van dat persoonsgegeven bij kinderen die op de kaart zijn vermeld.*

Het ‘bijzondere persoonsgegeven’ dat op de gezinskaarten staat vermeld, is de religie van de gezinsleden.<sup>12</sup> Het is voorstelbaar dat het mogelijk is de scans van gezinskaarten in technische zin te ‘zwarten’ op dat onderdeel. Op microfiches is dat overigens niet mogelijk (62 kaarten op 1 fiche); ook wordt het verbergen van gegevens op originelen door de rechter niet toegestaan.<sup>13</sup>

Bovendien moet worden afgewogen, en besproken met genealogische verenigingen, of het weghalen van die informatie de bruikbaarheid voor genealogisch onderzoek dermate afbreuk doet, dat mensen voor hun genealogisch onderzoek het dan toch zouden prefereren om de kaart zelf op het archief te komen bekijken.

Tot slot kan worden opgemerkt dat religie een persoonskenmerk is van het gezinshoofd dat op de gezinskaart bij de geboorte als vanzelfsprekend bij de kinderen wordt toegevoegd. De vraag kan worden opgeworpen of dit ‘persoonsgegeven’ als bijzonder zou moeten worden gekenmerkt omdat het voor deze kinderen een ‘geattributeerd’ (toegewezen) persoonskenmerk is, dat feitelijk niets zegt over hun huidige geloofsovertuiging, maar uitsluitend over de religie van hun ouders destijds. Mocht deze redenering (juridisch) stand houden, dan blijft alsnog een probleem dat er algemene persoonsgegevens op de kaarten staan (namen, geboortedata).

#### *Conclusie*

In onze optiek is het advies om de gezinskaarten offline te halen en (zelfs) de beperking op de openbaarheid alsnog op te leggen, dan wel te verlengen, deels een onjuiste, en overall gezien een te ‘kort-door-de-bocht’-benadering. Andere benaderingen, waarmee meer recht wordt gedaan aan de juridische context van deze problematiek, en de verschillende belangen die hier in het geding zijn, zijn zeker mogelijk. Die verdienen het om nader besproken en onderzocht te worden.

Jantje Steenhuis, gemeentearchivaris Rotterdam

Bert de Vries, gemeentearchivaris Amsterdam

Ellen van der Waerden, gemeentearchivaris Den Haag

9-4-2018

---

<sup>12</sup> Misschien is dat per gemeente verschillend, maar in Den Haag, Rotterdam en Amsterdam is dat per gezinslid aangegeven, dus niet alleen bij het gezinshoofd.

<sup>13</sup> <https://www.recht.nl/rechtspraak/?ecli=ECLI:NL:RVS:2017:620>